

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ФОРМ ДІЯЛЬНОСТІ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Штонда Д. Д.

У статті проаналізовано форми діяльності законо-давчого органу України, автор описує види форм діяльності як необхідний складник функціонування законодавчого органу. Також проаналізовані погляди вчених на проблеми, які супроводжують статус-кво у діяльності Верховної Ради України, сформульовано пропозиції до змін у правовому регулюванні. Завдання полягає у тому, аби науково обґрунтувати сутність конституційно-правового статусу форм діяльності Верховної Ради України, надати комплексну характеристику сучасного стану цього органу. Автор аналізує відповідне закріплення цього питання у чинному законодавстві України, характеризуючи правові норми, виявляє недосконалість іх закріплення і пропонує шляхи реформування. Питання, що висвітлюється у статті, має унікальне значення для всієї правової системи України, оскільки саме на цей орган покладені конституційні повноваження у прийнятті законів, що регулюють суспільні відносини усередині держави.

**Ключові слова:** Верховна Рада України, форми діяльності, сесія, чергові та позачергові сесії, регламент.

В статье проанализированы формы деятельности законодательного органа Украины, автор описывает виды форм деятельности как необходимой составляющей функционирования законодательного органа. Также проанализированы взгляды ученых на проблемы, которые сопровождают статус-кво в деятельности Верховной Рады Украины, сформулированы предложения к изменениям в правовом регулировании. Задача состоит в том, чтобы научно обосновать сущность конституционно-правового статуса форм деятельности Верховной Рады Украины, предоставить комплексную характеристику современного состояния данного органа. Автор анализирует соответствующее закрепление данного вопроса в действующем законодательстве Украины, характеризуя правовые нормы, указывает на несовершенство их закрепления и предлагает пути реформирования. Вопросы, освещаемые в статье, имеют уникальное значение для всей правовой системы Украины, поскольку именно на этот орган возложены конституционные полномочия в принятии законов, регулирующих общественные отношения внутри государства.

**Ключевые слова:** Верховная Рада Украины, формы деятельности, сессия, очередные и внеочередные сессии, регламент.

In the article the forms of activity of the legislative body of Ukraine are analyzed. The author describes the types of forms of activity as a necessary component of the functioning of the legislative body. The article also analyzes the views of scientists on the issues that accompany the status-quo of the activities of the Verkhovna Rada of Ukraine, formulate proposals for changes in the regulation of law. The article scientifically substantiate the essence of the constitutional and legal status of the forms of activity of the Verkhovna Rada of Ukraine, provide a comprehensive description of the current state of this body. The author analyzes the appropriate consolidation of this issue in the current legislation of Ukraine, characterizing the legal rules, identifying the imperfection of their consolidation, and proposing ways of reforming. The issues covered in the article have unique impor-

tance for the entire legal system of Ukraine, since this body has constitutional powers in the adoption of laws that regulating social relations in the middle of the state.

Also article describes the optimization of functional capabilities, streamlining of the structure of the Apparatus, and ensuring the professional and stable composition of its staff, requires the adoption of appropriate decisions that are made through the implementation of certain organizational actions and procedures, and therefore requires certain forms (legal material or intangible ones).

The development of this problem will contribute to strengthening the position of the subsidiary structural unit of the legislative body in Ukraine as a participant in constitutional and legal relations.

Forms of activity of the Verkhovna Rada of Ukraine can be defined as an external expression of systemic actions and procedures of legal, organizational and material-technical character, carried out by the parliament.

**Key words:** Verkhovna Rada of Ukraine, forms of activity, session, regular and extraordinary sessions, regulation.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Важливим основним елементом у структурі конституційно-правового статусу Верховної Ради України є форми реалізації її діяльності. Останні допомагають дослідити особливості організаційно-процесуальної діяльності ВРУ – діяльності, спрямованої на забезпечення реалізації Верховною Радою функцій і конституційних повноважень.

Оптимізація функціональних можливостей, упорядкування структури Апарату, забезпечення професійного та стабільного складу його персоналу потребує прийняття відповідних рішень завдяки здійсненню певних організаційних дій і проваджень, а отже, потребує певних форм – правових (документальних у формі розпоряджень та інших нормативних документів), матеріальних (наприклад, складання звітів) чи нематеріальних (реалізуються в порядку організаційної діяльності). Розробка цієї проблеми сприятиме зміцненню положення допоміжного структурного підрозділу законодавчого органу в Україні як учасника конституційно-правових відносин.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема форм діяльності парламенту і його посадових осіб досліджена мало. Однак слід зазначити імена таких українських та зарубіжних вчених і практиків, як: С.В. Бошно, О.М. Держалюк, А.Д. Доржиєв, А.М. Колодій, Ю.В. Мідна, В.П. Нагребельний, А.Ю. Олійник, Е.В. Охотський, М.Ю. Парамонова та ін. В аспекті наукової розробки мають значення особливості реалізації форм діяльності органів публічної влади, якими займалися такі вчені, як: М.В. Цвік, О.В. Петришин, С.Г. Серьогіна та ін.

Мета цієї статті полягає у тому, аби науково обґрунтувати сутність конституційно-правового статусу форм

Штонда Д. Д., 2018

## Проблеми становлення правової демократичної держави

діяльності Верховної Ради України, надати комплексну характеристику сучасного стану цього органу.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до ст. 82 Конституції України Верховна Рада України працює сесійно. Згідно з рішенням Конституційного Суду України від 17.10.2002 р № 17-рп/2002 сесійний характер роботи Верховної Ради України треба розуміти так, що вона працює не безперервно, а за певних періодів – сесій, на які вона збирається у конституційно встановлені терміни, як правило, двічі на рік [7].

Сесії Верховної Ради України поділяються на чергові та позачергові. Як встановлено в ст. 83 Конституції України, чергові сесії Верховної Ради України починаються першого вівторка лютого і першого вівторка вєресня щороку. Завершуються чергові сесії, відповідно, не пізніше ніж за 45 і 10 днів до початку наступної сесії. Верховна Рада може прийняти постанову про зміну строків завершення сесії (ч. 1 ст. 10 Регламенту).

Відповідно до ст. 9 Регламенту відкриття сесії Верховної Ради оголошується головуючим на пленарному засіданні на початку її першого пленарного засідання, закриття – після завершення останнього пленарного засідання. Кожна сесія Верховної Ради починається і завершується виконанням у залі засідань Верховної Ради Державного Гімну України.

Сесії Верховної Ради передбачають засідання Верховної Ради, засідання комітетів, тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій, які проводяться у період між пленарними засіданнями, роботу народних депутатів у депутатських фракціях і з виборцями. Комітет, тимчасова спеціальна комісія чи тимчасова слідча комісія можуть проводити свої засідання одночасно з пленарними засіданнями Верховної Ради лише за процедурним рішенням Верховної Ради.

Засідання Верховної Ради можуть бути пленарними, урочистими, а також можуть проводитися у формі парламентських слухань. Згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 17.10.2002 р № 17-рп/2002, пленарні засідання під час сесій є основною формою діяльності Верховної Ради України [7]. Вони є регулярними зібраниями народних депутатів України в певний час, у певному місці і проводяться за встановленою процедурою.

Згідно з ч. 2 ст. 83 Конституції України, ст. 11 Регламенту, позачергові сесії Верховної Ради із зазначенням порядку денного скликаються Головою Верховної Ради України на вимогу Президента України або на вимогу не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Мотивовані вимоги про скликання позачергової сесії Верховної Ради, підписані їх ініціаторами разом з проектами документів, які пропонуються до розгляду, надсилаються Голові Верховної Ради України.

Позачергова сесія Верховної Ради скликається не пізніше як у семиденний строк після дня надходження вимоги про її скликання, поданої відповідно до ч. 2 ст. 83 Конституції України. Розпорядженням Голови Верховної Ради України про скликання позачергової сесії Верховної Ради публікується в газеті «Голос України» не пізніше ніж за три дні до її відкриття із зазначенням питань, які пропонується розглянути на позачерговій сесії Верховної Ради.

У разі введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні Верховна Рада збирається на позачергову сесію

не пізніше ніж у дводенний строк без скликання і працює до скасування воєнного чи надзвичайного стану.

Верховна Рада України збирається на першу сесію не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів. Перше засідання Верховної Ради України відкриває найстарший за віком народний депутат України (частини 3, 4 ст. 82 Конституції України). Порядок організації та проведення першої сесії Верховної Ради України нового скликання визначені в главі 2 розділу II Регламенту.

Щодо календарного плану роботи сесії Верховної Ради, то відповідно до ст. 19 Регламенту у звичайних обставинах перший і третій тижні кожного календарного місяця впродовж сесії відводяться для пленарних засідань Верховної Ради, другий – для роботи в комітетах, тимчасових спеціальних комісіях і тимчасових слідчих комісіях, депутатських фракціях, четвертий – для роботи народних депутатів з виборцями.

У разі необхідності (після можливого скороченого обговорення) більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради приймається рішення про одноразову (ad hoc) зміну місячного, тижневого або денного порядку роботи Верховної Ради.

У вівторок та четвер тижня, відведеного для пленарних засідань, якщо не прийнято (ad hoc) іншого рішення Верховної Ради, протягом дня проводяться два засідання: ранкове – з 10 до 14 години, з першою з 12 години до 12 години 30 хвилин, і вечірнє – з 16 до 18 години. У середу і п'ятницю проводяться лише ранкові засідання. Друга половина середи відводиться для роботи народних депутатів у комітетах, тимчасових спеціальних комісіях і тимчасовій слідчій комісії, депутатських фракціях. Понеділок і друга половина п'ятниці призначенні для самостійної роботи народних депутатів, пов'язаної зі здійсненням депутатських повноважень. У період пленарних засідань (як правило, по понеділках) проводиться засідання Погоджувальної ради.

Порядок денний сесії Верховної Ради відповідно до ст. 20 Регламенту затверджується Верховною Радою на кожну чергову сесію. Згідно зі ст. 2 Регламенту, Верховна Рада проводить засідання в будівлі Верховної Ради (Київ, вул. Грушевського, 5). За рішенням Верховної Ради, прийнятим більшістю народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради, її засідання можуть проводитися в іншому місці.

У випадках, передбачених ч. 3 ст. 83 Конституції України, Верховна Рада збирається на позачергову сесію в місці, визначеному Головою Верховної Ради України, а в разі його відсутності – Першим заступником або заступником Голови Верховної Ради України, який виконує обов'язки Голови Верховної Ради України.

Засідання Верховної Ради ведуться державною мовою. Промовець, який не володіє державною мовою, може виступати іншою мовою. Переклад його виступу державною мовою у разі необхідності забезпечує Апарат Верховної Ради.

Ч. 1 ст. 84 Конституції України встановлено, що засідання Верховної Ради України проводяться відкрито. Закрите засідання проводиться за рішенням більшості від конституційного складу Верховної Ради України.

Ст. 3 Регламенту встановлює, що засідання Верховної Ради є відкритими і гласними, крім випадків, встановлених Конституцією України і регламентом. Відкритість засідань Верховної Ради забезпечується шляхом

допуску на них в установленому порядку представників засобів масової інформації.

Гласність засідань Верховної Ради забезпечується шляхом їх трансляції по телебаченню і радіо, публікації стенографічних бюллетенів засідань Верховної Ради, її рішень у «Відомостях Верховної Ради України», газеті «Голос України» та інших виданнях Верховної Ради, а також шляхом розміщення інформації на офіційному веб-сайті Верховної Ради. Час, обсяг, форма трансляції, обсяг друку визначаються відповідно до закону, Регламенту, окремих постанов Верховної Ради.

Відповідно до частин 2, 3 ст. 84 Конституції України рішення Верховної Ради України приймаються винятково на її пленарних засіданнях шляхом голосування. Голосування на засіданнях Верховної Ради України здійснюється народним депутатом України особисто.

У Рішенні Конституційного Суду України від 17.10.2002 р № 17-рп/2002 встановлено, що Верховна Рада України правомочна приймати закони і реалізовувати інші конституційно визначені повноваження за умови присутності на пленарних засіданнях на момент голосування не менше тієї кількості народних депутатів України, яка згідно з Конституцією України необхідна для прийняття відповідного рішення [7].

Згідно зі ст. 26 Регламенту, перед відкриттям кожного пленарного засідання проводиться реєстрація народних депутатів особисто на підставі пред'явлення посвідчення народного депутата та підтвердження своєї присутності власноручним підписом, а також за допомогою електронної системи.

Пленарні засідання Верховної Ради відкриває, веде і закриває Голова Верховної Ради України, а в разі його відсутності – Перший заступник або заступник Голови Верховної Ради України, крім випадків, передбачених у регламенті.

Обговорення питань на пленарних засіданнях Верховної Ради може здійснюватися за процедурами:

- повного обговорення питань на пленарному засіданні в порядку, визначеному ст. 30 Регламенту;
- розгляду питань за скороченою процедурою обговорення, що здійснюється за рішенням Верховної Ради в порядку, визначеному ст. 31 Регламенту.

На пленарному засіданні Верховної Ради, як передбачено в ст. 32 Регламенту, ніхто не може виступати без дозволу головуючого на пленарному засіданні.

Тривалість часу розгляду кожного питання порядку денного пленарного засідання Верховної Ради пропонується головуючим на пленарному засіданні перед початком обговорення цього питання залежно від кількості осіб, які записалися на виступ. Якщо є заперечення народних депутатів щодо пропозиції головуючого на пленарному засіданні, Верховна Рада приймає процедурне рішення щодо тривалості обговорення зазначеного питання.

Згідно зі ст. 34 Регламенту, Президент України, Прем'єр-міністр України, Голова Національного банку України, Голова Конституційного Суду України, Голова Верховного Суду України, Голова Рахункової палати, Генеральний прокурор України або уповноважені ними особи, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини мають гарантоване право на виступ з обговорюваного питання, якщо воно стосується їхніх повноважень. Кожна депутатська фракція має гарантоване право на виступ одного представника з кожного питання порядку денного пленарного засідання.

Згідно зі ст. 35 Регламенту, головуючий на пленарному засіданні надає слово для виступу народним депутатам із дотриманням черговості, визначеної під час запису на виступ. Промовець мусить виступати тільки з того питання, з якого йому надано слово, та дотримуватися тривалості часу, наданого для виступу. За звичайних обставин виступ промовця не переривається (ст. 36 Регламенту).

Рішення Верховної Ради приймаються відкритим або таємним голосуванням у порядку, визначеному Регламентом. Рішення Верховної Ради приймаються шляхом відкритого поіменного голосування, крім випадків, коли проводиться таємне голосування шляхом подачі бюллетенів.

Згідно зі ст. 37 Регламенту, відкрите голосування здійснюється:

1) за допомогою електронної системи з фіксацією результатів голосування – поіменне, зокрема з можливим роздрукуванням результатів голосування кожного народного депутата. На вимогу народних депутатів результати голосування можуть висвітлюватися на інформаційному табло електронної системи в залі засідань по депутатських фракціях;

2) шляхом підняття руки (у разі відсутності технічної можливості голосування за допомогою електронної системи).

Після закінчення кожного голосування за допомогою електронної системи його результати висвітлюються на інформаційному табло електронної системи в залі засідань та оголошуються головуючим на пленарному засіданні.

Таємне голосування здійснюється народним депутатом особисто шляхом подачі бюллетеня. Верховна Рада може прийняти процедурне рішення про визначення виду і способу голосування з такого питання, якщо вид і способ голосування не встановлені законом і регламентом.

Отже, форми діяльності Верховної Ради України можна визначити як зовнішнє вираження однорідних дій і процедур правового, організаційного та матеріально-технічного характеру, що здійснює парламент.

Р.С. Мартинюк визначає основні проблеми організації й діяльності Верховної Ради України [3, с. 256]. Так, учений стверджує, що, незважаючи на існування принципу відкритості інформації щодо фінансового забезпечення Верховної Ради України, на практиці ця засада не завжди дотримується. У цьому аспекті варто позитивно оцінити діяльність Кабінету Міністрів України, який надає інформацію про забезпечення своєї діяльності. Наведене певною мірою спричиняє переконаність українського суспільства в непрозорості фінансування органів державної влади за рахунок платників податків. На нашу думку, одним із таких стереотипів у свідомості українців є неможливість контролю з боку громадян за витратами бюджетних коштів на фінансування органів державної влади, зокрема й Верховної Ради України. Також досить гарячі дискусії в суспільстві викликають так звані депутатські привілеї, пільги, гарантії здійснення народними депутатами своїх обов'язків тощо. Тому потребують удосконалення системи ресурсного забезпечення ефективної роботи комітетів Верховної Ради України, практика оприлюднення внутрішньоорганізаційних актів парламенту, формування оптимальної струк-

## Проблеми становлення правової демократичної держави

---

тури Апарату Верховної Ради України, використання вакантних посад, переміщення працівників у межах Апарату Верховної Ради України [3, с. 257].

**Висновки.** На підставі викладеного варто зазначити, що всі напрями діяльності Верховної Ради України та її заходи забезпечують державні службовці апарату, тому організаційно-правові аспекти його діяльності необхідно розглядати комплексно: як соціальний інститут, організаційно-технологічну систему та найважливіший інструмент забезпечення законодавчої влади. Зазначимо, що в організації діяльності українського парламенту використовуються як загальні принципи теорії управління, так і специфічні засади, властиві лише процесу законотворчості. Отже, необхідно розрізняти роль і місце норм конституційного та адміністративного права. Норми конституційного права визначають правила, на яких будується організація влади в державі, а норми адміністративного права регулюють управлінські відносини у сфері діяльності органів державної влади.

### Література

1. Серьогіна С.Г. Форми діяльності місцевих рад: проблеми теорії і практики. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів: монографія /

В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, І.І. Бодрова, С.В. Болдирев та ін.; за ред. Ю.М. Тодики. Х.: Право, 2009. С. 156-190.

2. Парамонова М.Ю. Ресурсне забезпечення діяльності Верховної Ради України: стан і тенденції розвитку (теоретичні засади): дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.01. Ін-т законодавства Верхов. Ради України. К.: б. в., 2007. 243 с.

3. Мартинюк Р. Інститут дострокового припинення повноважень парламенту: перший вітчизняний досвід. Держава і право: зб. наук. праць. Серія «Юридичні і політичні науки». К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 2014. Вип. 38. С. 256-261.

4. Развадовська М. Організаційно-правові форми роботи Верховної Ради України. Право і безпека. 2014. № 4. С. 155-158.

5. Конституція України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>

6. Регламент Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>

7. Рішення Конституційного Суду України від 17.10.2002 р № 17-рп/2002. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-02>

*Штонда Д. Д.,  
студентка*

*Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого*